联合国 A/75/926–S/2021/570



Distr.: General
15 June 2021
Chinese
Original: English

大　会
第七十五届会议
议程项目 39
阿富汗局势

安全理事会
第七十六年

阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响

秘书长的报告

一. 导言

1. 大会第 68/11 号决议和安全理事会第 2543(2020)号决议要求秘书长每三个月报告阿富汗动态，本报告即按此要求提交。

2. 本报告介绍 2021 年 3 月 12 日上次报告(A/75/811-S/2021/252)发布以来联合国在阿富汗活动的最新情况，包括政治、人道主义、发展和人权方面的工作。

二. 相关动态

3. 拟议在土耳其伊斯坦布尔举行的高级别会议推迟后，重振和平谈判的努力放缓，突显各方需要继续致力于全面和建设性地参与谈判。美利坚合众国和北大西洋公约组织(北约)宣布在 2021 年 9 月之前撤出其余军事力量，塔利班随之表示，他们将推迟到那时才出席任何高级别活动。阿富汗伊斯兰共和国围绕和平进程促进团结的努力面临困难，而政府则设法就阿富汗内部和平与和解、经济合作与互联互通等问题推进区域共识。要求更具包容性的和平进程以及维护基本权利和自由的呼声继续出现。安全事件依然居高不下，与 2020 年同期相比，2021 年第一季度平民伤亡人数增加 29%。持续不断的暴力、自然灾害和高度的粮食不安全带来更多苦难，2019 冠状病毒病(COVID-19)疫情更是雪上加霜。

21-07380 (C)　180621　180621





A. 政治动态

4. 在本报告所述期间，包括安全部门在内的部长级和高级别任命仍在继续。3 月 19 日，阿什拉夫·加尼总统替换了内政部长。4 月 24 日，国家安全委员会办公室和国家安全局宣布了几项高级别任免，申明的目的是加快安全部门改革工作，满足安全过渡的要求。加尼先生还提名了一名新的代理司法部长，并任命了两名新参议员、一名总统教育顾问、几名大使和国家采购和民航当局等机构和部门的官员以及省长。与此同时，在议会再次有呼声要求根据宪法向人民院(下院)正式提出代理部长人选和其他相关提名供认可，并取代那些此前在 11 月和 12 月确认听证会上遭否决的被提名人。民族和解高级委员会主席阿卜杜拉·阿卜杜拉和包括拉希德·杜斯塔姆元帅在内的其他反对派官员对任命、特别是更换内政部长和法里亚布省省长未经协商表示关切，呼吁执行加尼先生和阿卜杜拉先生 2020 年 5 月 17 日达成的政治协议中规定的安排。

5. 总统还继续更换省长和区长，申明的目标是改善安全、国家以下各级治理和发展。自 2020 年 3 月总统就职以来，34 位省长中只有 6 位仍在任。根据 2020 年 7 月 6 日总统令，在所有 34 个省各设立一个负责社会和经济事务的第二副省长职位，总共已任命了 27 名妇女，其中包括 2021 年任命的 12 名。所有这些职位将都由妇女担任。2020 年 10 月 4 日总统令赋予区长在安全事务和解决冲突方面的更大作用，依据该总统令，对 387 位区长中一半以上区长的业绩作了考评。其中大多数随之都被替换。由于缺乏新的竞争性公务员招聘程序，副省长和区长都以代理身份任职。

6. 选举管理机构继续筹备按照 2020 年 5 月政治协议的要求举行省议会、区议会和市政选举以及加兹尼省推迟的人民院选举。3 月 8 日阿富汗独立选举委员会结束了对选举法的审查，并向司法部提交了修正案草案。拟议的修正案包括修改议会(人民院)选举制度、选民登记、技术使用和成果管理制。4 月 19 日，委员会秘书处正式通知委员会，不可能在 2021 年举行选举，因为选举规划需要至少一年的筹备时间。

7. 在多哈举行的和平谈判仍在缓慢进行。今年 3 月，美国提出加快和平谈判的提议，阿富汗政治领导人和塔利班在莫斯科举行会议，这些带来了更大势头，包括阿富汗伊斯兰共和国和塔利班于 4 月在伊斯坦布尔举行高级别会议。

8. 在筹备会议过程中，民族和解高级委员会宣布收到政治领导人和民间社会提出并要求汇总纳入和平计划草案的超过 25 项和平建议。据报，许多建议旨在回应美国分发的关于阿富汗未来、过渡和平政府和政治路线图以及永久全面停火等方面指导原则的提案草案。3 月 14 日，阿富汗妇女活动家就美国提案草案发布了立场文件，要求有包容性、维护宪法和妇女权利，并与安全理事会第 1325(2000) 号决议规定的国际义务和美国根据 2017 年《妇女、和平与安全法》承担的义务保持一致。4 月 3 日，加尼先生会晤各国大使，阐述了他对和平以及一个“主权、民主、团结、中立和相连的阿富汗”的愿景。他提议成立临时和平政府，随后举行选举。他强调指出，为了保持和平，选举后需着力于民族和解、战斗人员和难民重返社会以及确定新的安全、发展和治理优先事项这一进程。

9. 为加强政治包容和全国共识，加尼先生于 2 月 28 日按照 2020 年 5 月政治协定的设想举行了最高国务委员会设立仪式。委员会于 3 月 10 日举行第一次会议，几位政治领导人，包括政府和反对派行为体的领导人，参加了会议。与反对派就委员会最后成员组成问题的磋商正在进行中。3 月 1 日，总统主持了妇女高级理事会第一次会议，该理事会是根据 2020 年 8 月总统令而设，旨在支持落实政府关于妇女权利的承诺。3 月 28 日，加尼先生举行青年高级理事会设立仪式，该理事会由选出的 45 名成员组成，负责就包括和平进程在内的不同领域向政府提出建议。

10. 4 月 13 日，土耳其、卡塔尔和联合国宣布，它们将于 4 月 24 日至 5 月 4 日在伊斯坦布尔共同召集阿富汗伊斯兰共和国和塔利班代表之间一次包容的高级别会议，以加快和补充在多哈举行的关于实现公正和持久政治解决的谈判。当天晚些时候，塔利班政治委员会表示，在所有外国军队撤出之前，塔利班不会参加就阿富汗问题做出决定的任何会议。

11. 4 月 14 日，美国总统小约瑟夫•拜登正式宣布在 9 月 11 日之前从阿富汗撤出其余美军。这一宣布得到北约秘书长延斯•斯托尔滕贝格的呼应，斯托尔滕贝格宣布，将在同一日期前有序、协调和慎重地撤出北约联军，并重申了对阿富汗的长期承诺。4 月 15 日，美国国务卿安东尼•布林肯访问喀布尔，表示美国继续致力于支持阿富汗安全部队和民主成果。阿富汗领导人表示，阿富汗政府将努力确保平稳过渡。

12. 随后，伊斯坦布尔会议的共同召集人于 4 月 21 日宣布将会议推迟至促成有意义进展的条件更为有利之日。他们强调致力于支持多哈和平进程，阿富汗伊斯兰共和国和塔利班谈判小组的代表继续在多哈举行讨论。

13. 包括妇女和青年团体、宗教领袖和媒体在内的民间社会继续呼吁开展更具包容性的和平进程，维护基本权利和自由并消除暴力。其中一些团体已计划在拟议的伊斯坦布尔会议期间开展互动。3 月 29 日和 31 日，阿富汗促进包容的和平机制和阿富汗妇女网络在喀布尔分别组织了集会，要求和平进程具有包容性。联合国支持一个妇女网络联盟，该联盟于 4 月 14 日和 15 日汇聚喀布尔，讨论与停火、过渡期正义、治理结构和宪法审查进程有关的问题。妇女领导人呼吁建立机制，使民间社会协商的结果能够为和平谈判的议程和形式提供参考。阿富汗之友小组和阿富汗妇女之友小组于 3 月 22 日、阿富汗女大使之友小组于 4 月 8 日发表声明，支持阿富汗妇女就国家未来发出有影响力的声音的权利。4 月 26 日和 27 日，妇女参与和平进程联盟就妇女对和平进程的关切开展活动，要求停火和妇女切实参与。

14. 在区域和国际一级，被称为三方扩大机制的中国、俄罗斯联邦和美国以及巴基斯坦分别于 3 月 18 日在莫斯科和 4 月 30 日在多哈举行了两次会议，讨论和平进程以及如何帮助各方谈判达成解决方案和永久停火。他们在两次会上均会晤了阿富汗伊斯兰共和国和塔利班谈判小组的代表。四国在 3 月 18 日声明中反对恢复阿富汗伊斯兰酋长国。他们在 4 月 30 日声明中指出，塔利班减少暴力并持续努力推进阿富汗内部谈判，将对审查依据第 1988(2011)号决议订立的制裁名单上

塔利班个人和实体指认状态产生积极影响。四国还欢迎联合国在促进和平与和解进程方面发挥更大作用。

15. 哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦以及欧洲联盟的特使在 4 月 15 日发表的一份联合公报中促请阿富汗各方恢复谈判，并谴责居高不下的暴力活动。4 月 23 日，阿富汗、巴基斯坦和土耳其外长促请各方重申致力于谈判达成包容的解决方案。5 月 6 日，法国、德国、意大利、挪威、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美国、欧洲联盟和北约的特使和特别代表以及联合国阿富汗援助团(联阿援助团)在柏林举行会议，审议和平进程现状。阿富汗伊斯兰共和国和塔利班谈判小组以视频方式分别参加了会议。会后发表的公报重点指出了加快谈判的必要性，并欢迎联合国在这一进程中发挥更大作用。

16. 联阿援助团继续执行 9 项地方和平举措，包括与年青人和宗教学者就楠格哈尔省和费扎巴德市的和平与调解工作进行互动的两项新举措，同时完成了其他 8 项举措。整个 3 月，作为国际妇女节活动的部分内容，在联合国支持下，在 30 多个省举行了有数百人参与的基层活动，旨在引起人们对妇女的权利和领导力以及参与和平进程的关注。联合国伙伴以社会凝聚力为重点，共同制定了一项旨在设计大学和平课程的倡议。

B. 安全

17. 安全形势继续恶化。2 月 12 日至 5 月 15 日期间，联合国记录到 6 827 起与安全有关的事件，比 2020 年同期的 5 407 起增加了 26.3%，与此前 3 个月即 2020 年 11 月 13 日至 2021 年 2 月 11 日相比仅小幅减少 5.3%。武装冲突从 3 359 起增加到 3 973 起，增加 18.3%，引爆简易爆炸装置从 515 起增加到 757 起，增加 46.9%。与《美利坚合众国与塔利班推动阿富汗实现和平协定》缔结后 2020 年初的趋势不同，主要由阿富汗空军实施的空袭从 161 次增加到 295 次，增加了 83.2%。南部、东部和北部地区记录的事件数量最多，合计占所有记录事件的 63.6%，赫尔曼德省、坎大哈省和楠格哈尔省是受冲突影响最严重的省份。5 月 13 日至 15 日，因政府和塔利班宣布在开斋节实行为期三天的单方面停火，暴力活动短暂减少。

18. 在全国范围内，引人注目的袭击仍在继续。记录有共计 22 起自杀式袭击事件，而 2020 年同期为 8 起。有 17 起事件涉及自杀式车载简易爆炸装置，主要目标是阿富汗国防和安全部队在有争议地区的阵地，特别是在南部；4 月 20 日发生的一起针对安全车队的自杀式袭击是 2021 年喀布尔市记录的第一起自杀式袭击。联合国还记录了 73 起使用磁性简易爆炸装置的袭击，其中 10 起在喀布尔。目标明确、通常无人宣称负责的暗杀事件增加 40.1%，达 297 起，受害者包括公务员、喀布尔的两名大学讲师、贾拉拉巴德的三名女性脊髓灰质炎疫苗接种人员和塔哈尔省乌里玛理事会主席。两起车载简易爆炸装置袭击，一起是 4 月 30 日发生于洛加尔省一家宾馆附近，另一起是 5 月 9 日发生于喀布尔什叶派居民区一所高中附近，其后又发生了另两起爆炸，导致大量平民伤亡，其中有许多是喀布尔的女学生，引起人们的愤慨。

19. 冲突任何一方都没有在领土方面取得重大收获。塔利班占领了四个区中心，并对巴格兰、法里亚布、加兹尼和赫尔曼德等省的城镇地区以及包括阿富汗南部、东北部和西北部在内的交通轴线和基础设施持续施加压力。除了 5 月 1 日对坎大哈机场的袭击外，截至 5 月 25 日，塔利班没有对国际军事部队发动直接攻击，尽管他们表示，鉴于国际军事撤军的延迟，他们有权这样做。

20. 阿富汗国防和安全部队继续开展行动，确保关键公路以及南部城市和其他几个省的安全，包括巴格兰、法里亚布、加兹尼和楠格哈尔省。政府继续通过“未来部队”方案改革安全部门，重点是改善结构，促进更顺应形势的行动方式，政府官员指出，2020 年的行动 90%以上是由国家安全部队实施，国际军事部队仅提供空中支持。

21. 伊拉克和黎凡特伊斯兰国-霍拉桑(伊黎伊斯兰国-霍拉桑)声称负责或应归咎于其的袭击事件从 2020 年同期的 16 起增至 88 起。伊黎伊斯兰国-霍拉桑继续以城镇地区的平民为目标。它声称对以下行动负责：3 月 2 日和 5 日在贾拉拉巴德暗杀三名女媒体工作者和一名女医生；3 月 14 日在喀布尔对两辆民用车辆实施爆炸，3 月 21 日在贾拉拉巴德对几个民事目标实施爆炸；5 月中旬袭击喀布尔一座清真寺和昆都士一个什叶派集会。大多数事件都发生在喀布尔和东部省份，但该组织在 2 月 22 日发布一段视频，宣布“返回霍拉桑”。它随后声称对 4 月 21 日发生在古尔省的一起事件负责，这是自 2017 年以来的第一起事件，并声称对 5 月上半月在巴格兰、喀布尔、昆都士和帕尔旺省的袭击电塔和油罐车事件负责。并不是所有的说法都能得到证实，伊黎伊斯兰国-霍拉桑声称负责的某些袭击是否由其他组织实施或与其他组织协调实施，这仍有争议。阿富汗安全机构还报告说，除了 3 月 24 日在楠格哈尔省逮捕涉嫌策划 2020 年 11 月喀布尔大学袭击事件的嫌疑人外，还在伊黎伊斯兰国-霍拉桑传统活动地域以外的两个北部省份逮捕了伊黎伊斯兰国-霍拉桑数十名嫌疑人。

22. 联合国记录到 20 起影响联合国人员的事件，包括 11 起恐吓事件和 3 起与犯罪活动有关的事件。

C. 区域合作

23. 阿富汗和区域国家继续着力于加强合作以及经济和基础设施互联互通。2 月 19 日，国家安全局召开了阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦以及美国情报和安全官员关于合作打击恐怖主义的首次(虚拟)区域会议。

24. 2 月 23 日，由外交部长阿卜杜勒阿齐兹 • 卡米洛夫率领的乌兹别克斯坦代表团访问喀布尔，会见了加尼先生、阿卜杜拉先生、阿富汗外交部长穆罕默德 • 哈尼夫 • 阿特马尔和国家安全顾问哈姆杜拉 • 莫希卜，讨论双边关系、区域合作及和平进程。卡米洛夫先生转达了乌兹别克斯坦对阿富汗立即停止暴力、促进和平的支持。两国讨论了贸易、过境运输、能源、矿产和农业合作的行动计划，以及启动马扎里沙里夫-喀布尔-白沙瓦铁路项目、通过阿富汗连接中亚和南亚的计划。

25. 2 月 24 日至 26 日，阿特马尔先生访问莫斯科，会见了外长谢尔盖 • 拉夫罗夫和其他高级官员。阿特马尔先生在访问期间对媒体表示，他对俄罗斯联邦反对阿富汗重新成为伊斯兰酋长国的立场表示欢迎，并强调指出，只有在叛乱支持者完全履行和平承诺之后，联合国才能解除对被指认的塔利班人员的制裁。拉夫罗夫先生重申，俄罗斯联邦致力于通过三方扩大机制的模式协助为阿富汗内部和解创造有利条件，并表示愿意恢复与区域内国家和美国的莫斯科模式会议。他还转达了俄罗斯对暴力持续升级和该区域普遍存在的非法贩毒威胁的关切。

26. 3 月 22 日至 24 日，阿特马尔先生访问印度，会见了外交部长苏杰生、国家安全顾问阿吉特 • 多瓦尔和其他高官，讨论区域和国际社会对和平进程的共识，并加强了在安全、经济、政治和文化问题上的合作。阿特马尔先生介绍了阿富汗政府的和平计划，并强调指出，共和国是唯一能够保证公民平等参与的政治结构。印度同行强调指出，印度和阿富汗之间需要继续开展战略合作，并表示印度全力支持和平进程，包括巩固区域和国际共识。

27. 为便利跨境运输和贸易，阿富汗当局在联合国协助下，于 3 月 23 日在通往伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦和乌兹别克斯坦的四个主要过境点建立了国际过境担保和支付计算机化系统，并于 3 月 25 日在与巴基斯坦接壤的古拉姆汗海关大楼采用了世界海关数据自动化系统。在本报告所述期间，阿富汗和乌兹别克斯坦海关当局实施了在线过境数据交换服务的第一阶段。

28. 3 月 29 日，加尼先生前往杜尚别进行为期两天的国事访问并参加亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程第九次部长级会议。他会晤了埃莫马利 • 拉赫蒙总统，讨论了加强双边关系的问题。访问期间，阿富汗和塔吉克斯坦官员签署了关于政治、安全、贸易、运输、过境、能源和文化合作路线图的五项谅解备忘录。

29. 3 月 30 日，亚洲心脏地带-伊斯坦布尔进程第九次部长级会议召开，该进程各国外长、捐助国以及区域和国际组织的代表团团长齐聚一堂。与会者通过了《杜尚别声明》，其中欢迎所有国家再次作出外交努力，通过切实谈判加快和平进程，包括在多哈举行的会谈、三方机制扩大会议以及在土耳其举行高级别会议的筹备工作。与会者在声明中谴责持续高发的暴力活动，对塔利班与包括基地组织在内的其他恐怖主义组织之间持续存在联系表示关切。他们还核可了新的增强妇女权能建立信任措施执行计划。

30. 4 月 1 日，阿富汗和巴基斯坦将两国的过境贸易协定延长 3 个月，以进一步加强区域互联互通。5 月 10 日，巴基斯坦陆军参谋长卡马尔 • 贾韦德 • 巴杰瓦将军在巴基斯坦三军情报局局长法伊兹 • 哈米德将军和联合王国国防参谋长尼古拉斯 • 卡特将军(爵士)的陪同下访问喀布尔。巴杰瓦先生会见了加尼先生和阿卜杜拉先生，讨论和平进程以及加强双边安全和防务合作事宜，包括边境管理。

31. 5 月 17 日，中国外交部长王毅与阿特马尔先生和莫希卜先生分别通话，强调了中国-阿富汗战略伙伴关系的重要性，表示中国愿深化与阿富汗在反恐和安全领域的合作努力。他还强调指出，中国随时准备发挥建设性作用，努力推进阿富

汗和平与和解进程。阿富汗政府表示赞赏中方为支持和平进程以及阿富汗和区域稳定发挥积极作用。

32. 负责阿富汗问题秘书长特别代表德博拉•莱昂斯继续就区域合作问题与六个邻国和更广泛区域内国家驻阿富汗大使定期会晤。她还就贸易和过境、基础设施互联互通和人员流动等跨界活动与联合国在阿富汗和邻国的伙伴进行协调。此外，3 月中旬任命的负责阿富汗和区域问题秘书长个人特使让•阿尔诺已开始为协助达成政治解决冲突方案进行互动。

三. 人权

33. 4 月 14 日，联阿援助团发布了关于第一季度保护平民的最新情况。1 月 1 日至 3 月 31 日期间，援助团记录到 1 783 名平民伤亡(573 人死亡，包括 64 名妇女和 151 名儿童；1 210 人受伤，包括 168 名妇女和 401 名儿童)，比 2020 年同期增加 29%。妇女伤亡人数比 2020 年第一季度增加 37%。联阿援助团的记录显示，相比 2020 年第一季度，地面交战和非自杀式袭击造成的平民伤亡增加，反政府分子定点击杀的人数增加，而自杀式袭击和国际军事部队发动空袭造成的平民伤亡减少。特别令人关切的是，在 2020 年 9 月启动阿富汗和平谈判后的 6 个月内，援助团记录到的平民伤亡人数比上一年同期增加了 38%。

34. 在 2021 年头三个月，近三分之二的平民伤亡由反政府分子造成(61%)，主要包括塔利班(43.5%)、伊黎伊斯兰国-霍拉桑(5%)和身份不明的反政府分子(12.5%)。在所有平民伤亡中，大约四分之一由亲政府部队造成(27%)，主要由阿富汗国防和安全部队(25%)造成，其余 2%由亲政府武装团体或身份不明的亲政府部队造成。超过三分之一(38%)的平民伤亡由地面交战造成。非自杀式简易爆炸装置、定点击杀和空袭造成的平民伤亡分别占 31%、19%和 5%。

35. 在 2021 年第一季度，武装冲突中严重侵害儿童问题国家监测和报告任务组核实了 636 起严重侵害儿童事件，共有 587 名儿童(402 名男童和 185 名女童)受到侵害，其中 552 名儿童伤亡(151 人死亡，包括 52 名女童和 99 名男童，并造成 401 人残疾，包括 133 名女童和 268 名男童)。反政府分子造成的儿童伤亡人数为 226 人，亲政府部队造成的儿童伤亡人数为 207 人。地面交战仍是造成儿童伤亡的主要原因，270 名儿童因此伤亡(71 人死亡、199 人残疾)，约占总数的 49%。

36. 经国家任务组核实，有 14 名儿童(均为男童)被塔利班(7 名)和亲政府民兵(7 名)招募和使用，而上一季度核实的此类儿童人数为 33 名。任务组核实了一起塔利班针对一名儿童的性暴力案件，并核实该团体绑架了 22 名儿童(21 名男童和 1 名女童)。被绑架的 22 名儿童中已有 17 人获释，1 人遇害，4 人仍遭塔利班囚禁。国家任务组核实了 13 起袭击学校和教育人员的事件，比上一季度(17 起)略有减少；任务组认定，这些事件分别由下列各方实施：塔利班(4 起)、亲政府联合部队(2 起)、亲政府和武装反对派团体间联合作战(2 起)、国家安全局(1 起)、亲政府民兵(1 起)、阿富汗国民军(1 起)、详情不明的阿富汗国防和安全部队(1 起)以及 1 个身份不明的武装反对派团体(1 起)。国家任务组核实了 21 起袭击医院和医护人员

的事件，而上一季度有 39 起此类事件。任务组认定，这些袭击事件分别由下列各方实施：塔利班(9 起)、阿富汗国民军(5 起)、伊黎伊斯兰国-霍拉桑(4 起)、国家安全局(1 起)、亲政府民兵(1 起)和阿富汗国家警察(1 起)。

37. 2 月 15 日，国家保护儿童权利委员会核可了依照《儿童权利保护法》制定的国家儿童保护政策。国家任务组积极参与了这项政策的制定工作，包括确保将禁止招募儿童和禁止实施性暴力(包括狎戏男童)以及其他儿童保护措施纳入整个政策的主流。

38. 由于监狱管理局面临预算限制，各少年管教中心大幅裁员。削减的职位包括教师、职业培训员、照料者和观察员，有损对被拘留儿童的照护和改造工作。国家任务组继续与政府一起倡导释放因涉嫌或实际与武装团体有关联、或因国家安全相关指控而被拘留的儿童(包括外国儿童)，使其有效重返社会，并与监狱当局合作改善拘留条件。国家任务组还继续与政府协作制定儿童重返社会框架。

39. 2020 年 8 月中旬以来监狱人数不断增加的趋势仍在延续，过度拥挤对拘留条件有着严重关系，包括增加了 COVID-19 传染风险。截至 2021 年 3 月底，全国 38 所监狱中至少有 30 所已在超负荷运行，平均占用率接近 200%。

40. 多个政府实体庆祝了国际妇女节，包括妇女事务部 3 月 7 日在喀布尔主办了一场全国性活动。联阿援助团也支持开展了多项活动来庆祝这一节日，包括开展女童体育活动、无线电广播节目和公共庆祝活动，以期提高人们对妇女权利的认识。3 月 11 日，教育部发布一份备忘录，禁止 12 岁以上的女学生在公共活动中唱歌。在这一做法遭到强烈反对后，教育部称备忘录受到误解，并予以撤销。4 月初，妇女事务部发布了 2017 年 3 月至 2019 年 3 月期间《消除暴力侵害妇女行为法》执行情况的公开报告。该报告分析了妇女事务部(6 549 起案件，其中 65%为刑事案件，35%为民事案件)、总检察长办公室(5 331 起)和阿富汗国家警察(2 568 起)登记的暴力侵害妇女和女童案件，数据显示，举报的案件数目有所增加。例如，该报告中显示，阿富汗国家警察登记的案件数目同比增加如下：2015 年为 698 起、2016 年为 748 起、2017 年为 1 328 起、2018 年为 1 240 起。

41. 人权维护者和媒体工作者继续面临安全威胁。联阿援助团记录到，3 名女性媒体工作者在楠格哈尔省发生的两起独立袭击中遇害，伊黎伊斯兰国-霍拉桑宣称对这两起事件负责；一名前记者在坎大哈省遇害，另一名民间社会活动者在帕克蒂亚省遇害，凶手身份不明。据称，三名人权维护者(包括一名妇女)和一名记者分别在巴格兰省、昆都士省和巴米扬省受到塔利班的威胁。两名妇女人权维护者和一名记者据称分别在楠格哈尔省、塔哈尔省和巴米扬省受到身份不明的肇事者威胁。

42. 人权维护者和记者向联阿援助团表示，撤出国际部队的决定的宣布以及和平进程的不确定性使他们越发感到不安全。2021 年初至今，非政府组织“人权维护者委员会”收到了阿富汗各地民间社会行为体提出的 69 份支助申请(其中 22 份来自妇女)。3 月 27 日，第二副总统萨瓦尔·达尼什领导的保护人权维护者联合委员会开会商定了委员会的议事规则和下一步行动。在 5 月 3 日世界新闻自由日

之际，联阿援助团和多个大使馆公开承诺，将继续支持自由和独立的阿富汗媒体。5 月 5 日，各媒体组织对塔利班要求媒体保持中立的警告予以谴责，并要求国家安全局对指称的表述作出说明，认为该表述对媒体自由持敌意态度。

43. 联阿援助团在政治和建设和平事务部调解支助股的技术援助下，继续就和平、人权和以受害者为中心的司法等方面问题与阿富汗独立人权委员会进行接触。

44. 5 月 7 日，国际刑事法院检察官在海牙会见了由阿特马尔先生率领的阿富汗伊斯兰共和国代表团，讨论了与政府要求国际刑事法院根据《罗马规约》第十八条第㈡款等候调查有关的问题。

四. 协调发展援助

45. 4 月 6 日，财政部长和总统行政厅主任会见捐助方，介绍了经内阁核准的日内瓦 2020 年会议承诺执行程序，其中详细阐述了《阿富汗伙伴关系框架》的执行机制。捐助方在 4 月 29 日的联名信中强调，需要加强与政府在高级别政策对话方面的战略接触。此外，扩大了该框架任务组的成员范围，除财政部、联阿援助团和世界银行外，还纳入了总统行政厅和欧洲联盟。4 月 22 日和 5 月 6 日，扩大的任务组开会制定了暂定于 11 月举行的高级官员会议前的关键事件和活动路线图。5 月 13 日，政府发布了首份《框架》执行情况报告，其中重点指出，正在稳步推进到 2021 年第四季度如期实现今年的 13 个既定目标。此外，政府在 4 月 20 日发布了一份公共投资管理文件，旨在加强对公共投资项目的问责。双边捐助方、多边金融机构(世界银行和亚洲开发银行)等发展伙伴、联阿援助团和政府继续为《阿富汗国家和平与发展框架二》制定成果框架和监测系统。

46. 2 月 20 日，加尼先生任命了一个四人委员会，由司法部门长官担任主席，负责全面评估反腐败司法中心的财务和行政问题以及工作人员面临的廉正挑战。委员会的调查结果尚未公布。3 月 26 日，该中心的首席检察官辞职，称其工作受到了干预。总统为该中心任命了一名新的首席检察官和各检察单位的新负责人。

47. 联阿援助团与发展伙伴合作，就 2021 年国家反腐败临时战略草案向反腐败委员会提供了技术支持和建议，2017 年原有战略到期后尚待通过首项长期战略。已宣布将监察员办公室并入反腐败委员会，由此继续精简反腐败机构的体制框架。4 月 12 日，人民院批准了新的法院权力和管辖权法以及《举报人法》，后者经 2018 年 9 月 5 日发布的总统立法令获得通过。这两项法律都有待长老院(上院)批准。

48. 对一些高级别公职人员所涉腐败指控的起诉工作继续进行。2 月 28 日，最高法院特别分庭以挪用公款罪判处前商务和工业部长一年监禁，并罚款 864 000 美元。总检察长办公室正在调查另三名部长。2 月 15 日至 5 月 5 日期间，反腐败司法中心初级法院审理了 6 起案件，涉及 16 名被告；上诉法院则审结了 4 起上诉案件，涉及 12 名被告。3 月 7 日，初级法院判定赫拉特省前省长(也是长老院前成员)犯有滥用职权罪并处以二年六个月监禁及归还约 1 400 美元。4 月 3 日，初级法院还判定喀布尔市前市长犯有伪造罪并处以一年一个月监禁。逮捕令和最终判决的执行力度有限，继续危及追责工作。

49. 政府继续努力建设绩优的公共行政部门。4 月 8 日，将电子人力资源管理信息系统移交给了独立地方治理局和地方行政部门，该信息系统将为公务员薪酬、退休和评价系统提供便利，并使省长能够获得关于省级组织结构和雇员人事记录的信息。

50. 为加强议会的监督作用并提高议会对国家预算编制进程的参与度，财政部长于 4 月 1 日宣布，将启动与议会的协商，以期改革预算编制进程，包括用于确立及决定省级预算优先拨款事项的机制。部长报告称，第一季度支出的占比为 13%。

51. 3 月 7 日和 9 日，联合国与第一副总统办公室共同主持了利益攸关方系列协商的首次协商，讨论共同国家分析的初步结果以及由此产生的战略优先结果和变革理论。分析结果将界定联合国促进阿富汗可持续发展合作框架(2022-2025 年)的重点和结构，确保与《阿富汗国家和平与发展框架二》和《2030 年可持续发展议程》保持一致并支持后两者。方案规划也将优先考虑人道主义、发展与和平协作的综合效果。

52. 联合国各实体向政府提供了技术支持，协助其编写关于实现可持续发展目标进展情况的 2021 年阿富汗自愿国家报告，包括协助于 5 月 2 日召开利益攸关方协商会议。报告将于 6 月底定稿。

五. 人道主义援助

53. 持续冲突、自然灾害、长期贫困、粮食不安全和 COVID-19 疫情所增加的负担使苦难日渐加剧。需要人道主义援助的人数从 2020 年初的 940 万增至 2021 年的大约 1 840 万(占总人口的近一半)。1 月至 3 月期间，人道主义伙伴向 1 570 万需要援助者中的 370 万人提供了某种形式的援助。

54. 截至 5 月 17 日，有 62 000 多人确诊感染 COVID-19，但据信实际感染人数远高于此。阿富汗通过 COVID-19 疫苗全球获取机制和双边捐赠共获得 968 000 剂疫苗。迄今已有近 500 000 人接种了疫苗，但由于错误信息和谣言传播使民众对疫苗持怀疑态度，导致总体疫苗接种工作仍进展缓慢。5 月末以来，病毒新变种的出现导致 COVID-19 病例迅速大幅增加。

55. 自 2020 年 3 月阿富汗暴发 COVID-19 疫情以来，人道主义援助人员支持开展了下列工作：建立 29 个 COVID-19 检测实验室；重新部署 34 000 名脊髓灰质炎监测志愿者，负责协助病例识别和接触者追踪；向全国卫生工作者和一线援助人员提供 4 200 多万件防护设备；向 25 000 多名保健工作者提供感染防控培训；自危机开始以来在入境点筛查 1 166 万人。

56. 2 月 13 日至 5 月 19 日期间，卫生伙伴向 378 500 多人提供了医疗援助，其中 52%是妇女和女童。在本报告所述期间，创伤病例数目比 2020 年同期增加近 24%。

57. 2021 年年初至今，已报告一例脊髓灰质炎确诊病例。除野生脊髓灰质炎病毒外，受巴基斯坦疫情影响，阿富汗暴发了循环的疫苗衍生 2 型脊髓灰质炎病毒疫

情，2020 年确诊了 303 例病例，2021 年确诊 38 例。这些病例大多发生在 2018 年 5 月后反政府分子禁止开展挨家挨户接种运动的地区。2021 年，卫生伙伴开展了 3 次全国性脊髓灰质炎疫苗接种运动，每次针对 990 万名儿童。

58. 2 月 15 日至 5 月 17 日期间，人道主义伙伴在与伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦接壤的入境点向 15 300 多人提供了性和生殖健康及性别暴力应对方面的服务。在同一期间，向妇产医院分发了 11 个应急生殖健康包，在 3 个月内为 300 000 多名妇女和女童提供了支持。

59. 粮食不安全水平仍处于令人警戒的高位，34 个省份中有 27 个省份的急性营养不良水平超过了紧急阈值。到 5 月底，预计将有 1 410 万人处于“危机”和“紧急”级别的粮食不安全状态。预期将有近半数的 5 岁以下儿童将在 2021 年某个时刻面临急性营养不良。2 月 1 日至 5 月 19 日期间，人道主义伙伴向近 340 万粮食不安全的民众提供了超过 51 925 公吨粮食和 1 600 万美元现金，并向 318 000 多名受冲击影响的民众提供了生计援助。冲突在不断升级，而且拉尼娜天气现象很有可能引发干旱，这些情况只会加剧人道主义需求。

60. 返回阿富汗的无证阿富汗人仍然较多，而返回的难民依然较少，但高于 2020 年同期记录的返回人数。下列因素继续驱动人们返回：COVID-19 暴发及相关封锁和限制、获得医疗保健的机会有限以及相关的社会经济环境恶化。2 月 13 日至 5 月 19 日期间，331 932 名无证阿富汗移民和 392 名难民从伊朗伊斯兰共和国返回，3 946 名无证阿富汗人和 200 名难民从巴基斯坦返回，另有 8 名难民从其他国家返回。自 1 月 1 日以来，有 423 784 名无证回返者和难民越境进入阿富汗。据人道主义应对计划的初步估计，2021 年无证回返者将达 654 000 人，但实际数字很可能远高于此。

61. 冲突和灾害继续产生新的人道主义需求。2 月 13 日至 5 月 19 日期间，31 000 多人成为境内流离失所者，约 12 000 人受到自然灾害(大多是洪水)的影响。人道主义伙伴向受到恶劣气候、冲突和自然灾害影响的约 31 000 名弱势民众提供了应急住所、家居用品、过冬援助和相关现金支助。

62. 2 月至 4 月期间，地雷行动司及其合作伙伴清理了超过 2.57 平方公里的高能爆炸物污染区，安全清除了超过 775 枚爆炸物，惠及 80 个社区。此外，有 198 290 人接受了爆炸物风险教育。

63. 普遍不安全状况继续对人道主义援助准入构成挑战。1 月 1 日至 5 月 19 日期间，人道主义工作者报告了 637 起与准入有关的事件，比 2020 年同期增加 76%。2 月 13 日至 5 月 19 日期间，5 名援助人员遇害，17 人受伤，19 人被绑架。卫生保健部门继续受到袭击，共发生 15 起此类袭击事件，影响到 9 个卫生设施，造成 11 名卫生工作人员和病人死亡，6 人受伤。

64. 群组间协调小组认识到春季期间的多种重叠挑战，为此制定了春季灾害应急计划，其中确认，为满足 3 月至 6 月期间的最紧迫需求，需要 3.9 亿美元的资金。这项计划是 2021 年人道主义应对计划的一部分，后者获得的资金仍严重不足，截至 5 月 19 日只收到所需资金总额 13 亿美元中的 13%。此外，由于资金严重不

足，并且稀缺资源转向了紧急应对 COVID-19 的工作，导致提供基本保健服务和接种疫苗的能力不足且有限，在激烈冲突区和非政府控制区尤其如此。除非提供更多资金，否则人道主义工作者无法扩大工作规模及应对更多需求。

六. 禁毒

65. 2 月 15 日至 5 月 9 日期间，阿富汗执法当局开展了 812 次禁毒行动。在这些行动中缴获海洛因 395 千克、鸦片 4 077 千克、大麻叶 53 630 千克、大麻 5 631 千克、甲基苯丙胺 169 千克、各种前体化学品 3 311 千克和亚甲双氧甲基苯丙胺 56 289 片，并铲除罂粟耕地 126 公顷。在这些缉毒行动中逮捕了 917 名嫌疑人，并没收了 138 辆车和 121 件武器。

66. 2 月 17 日和 21 日，机场阻截分队与其他执法机构协作，在哈米德・卡尔扎伊国际机场查获溶浸在 10 条地毯中的 7 千克海洛因和溶浸在衣物中的 7.5 千克海洛因。5 名嫌疑人被逮捕归案。

67. 根据得到联合国毒品和犯罪问题办公室支持、于 5 月 3 日公布的《2020 年阿富汗鸦片调查》执行摘要，该年阿富汗的潜在鸦片产量估计为 6 300 吨。鸦片平均产量为每公顷 28 千克。西南部地区仍是主要鸦片产区，其产量占该国鸦片总产量的 68%。2020 年鸦片生产的农场交货价值估计为 3 亿美元，是 2009 年以来的最低水平，原因是鸦片价格跌至开始系统监测以来的最低水平，为每千克 55 美元，因而针对一些产品开展替代发展活动比非法种植鸦片更有利可图。

七. 特派团支助

68. 截至 3 月 31 日，联阿援助团的国际工作人员空缺率为 13%，联合国志愿人员空缺率为 13%，本国专业干事空缺率为 10%，本国工作人员空缺率为 3%，而这些类别的核定空缺率分别为 6%、7%、3%、3%。女性工作人员的比例占国际工作人员的 34%、联合国志愿人员的 47%、本国专业干事的 13%、本国工作人员的 10%。

69. 在 COVID-19 疫情期间持续开展了关键方案和活动，同时继续实行替代工作安排。鉴于与这一疫情有关的危急情况，而且安全局势存在不确定性，联阿援助团与联合国各机构、基金和方案继续加强应急规划，决定不再增加工作地点的国际工作人员人数和到岗的本国工作人员人数，并考虑到 COVID-19 病例数可能出现的变化，定期审查这些人员数，此外还将定期评估联合国工作人员和行动所面临的安全风险。

70. 联合国驻阿富汗机构收到了 5 000 剂 Covishield 疫苗，可覆盖所有符合接种资格人员(包括国际非政府组织工作人员)中的 20%。正按照世界卫生组织职业健康和安全准则确定的优先顺序，为已在疫苗登记和接种门户网站上登记的人员接种疫苗。

八. 意见

71. 阿富汗长达数十年的冲突正进入一个新的不确定阶段。2020 年 9 月在多哈开始的和平谈判进展减缓，全国各地的战事仍在继续。为庆祝开斋节而实施的三天停火带来了没有暴力的短暂喘息机会，但对军事升级的担忧日益威胁到真诚谈判所需的氛围。已宣布剩余的国际军事力量将在几个月内全部撤出，突显了全国团结在和平进程周围的必要性。我再次呼吁双方加强这方面的努力，认识到一个包容各方且妇女、青年和冲突受害者能得到切实代表的和平进程对于持久解决冲突至关重要。唯有谈判解决，才能消除暴力。

72. 区域内一致认为，在阿富汗实现和平有助于改善经济合作、跨境交流和恢复历史联系所需的条件，造福人民。设想的加强连通性计划将把阿富汗与该区域相互联系起来。认识到区域内国家在实现阿富汗和平及政治领域的重要作用，我任命让•阿尔诺为我的负责阿富汗和区域问题个人特使，其工作与联阿援助团支持和平进程的工作互为补充、密切协调。

73. 安全局势仍令人深为关切。2020 年 9 月和谈开始后的 6 个月里，平民伤亡人数较 2019 年同期大幅增加。平民的福祉和保护是所有当事方的责任。反政府分子蓄意以平民为目标，诸如有针对性地杀害媒体工作者、民间社会活动家、司法和民政部门工作人员以及妇女，这始终是冲突的一大可憎特点。所有当事方必须立即停止此类袭击并公开予以谴责，必须予以全面调查，并追究肇事者的责任。

74. 政府促进和保护基本人权的努力值得称赞。着力于《消除暴力侵害妇女行为法》等现有法律和政策的实施，这有助于采取具体行动促进和保障妇女的权利。人权维护者、民间社会和媒体对于阿富汗社会构建至关重要。在这个微妙时期不断支持阿富汗人权部门，包括倡导公民空间，将具有至关重要的意义。

75. 监狱过度拥挤继续对拘留条件产生消极影响，包括增加COVID-19传染风险。我促请政府探讨减少监狱被囚人数的可能措施，包括为此而认真考虑限制审前拘留和更多使用替代判决办法，并解决人满为患的问题。

76. 人道主义局势依然极其危急。面临粮食不安全危机或紧急情况者人数之多以及 5 岁以下儿童急性营养不良发生率之高令人震惊。三年内第二次拉尼娜天气事件引发干旱的可能性很大，这将加剧人道主义需求。我促请捐助国尽早为仍严重缺乏资金的 2021 年人道主义应急计划筹集资金，以便人道主义行为体能够紧急扩大拯救生命活动。我敦促所有当事方不攻击人道主义工作者和设施，确保安全和畅通无阻的准入，并为人道主义援助创造有利环境。

77. 在可预见的未来，阿富汗将继续依赖民事援助。我欢迎 2020 年阿富汗问题会议上、特别是《阿富汗伙伴关系框架》内所作承诺的落实工作有所进展。政府与捐助方之间强有力的伙伴关系对于明确界定优先事项和支持阿富汗走上可持续经济和社会增长之路至关重要，包括采取措施遏制非法经济。

78. 人们继续感受到 COVID-19 疫情的影响，担心新变种导致病例增加。疫苗接种工作的开始以及限制病毒传播的持续措施是可持续减少病例的重要因素。联合国将继续支持政府和民众应对疫情影响，并正在努力确保公平获得疫苗。

79. 国际军事力量的缩编反映了联合国和非政府伙伴的运作环境发生了重大变化。本组织的存在仍以坚守和落实的原则为前提。75 年来，联合国一直站在阿富汗人民身边，与他们合作，并将继续致力于提供公正、中立和综合的援助，以支持和平、人权和可持续、包容的发展，为所有人提供希望和机会。我促请所有各方继续致力于保护联合国人员和人道主义工作人员，使他们能够以安全和不受阻碍的方式开展重要工作。

80. 我感谢在阿富汗的所有联合国人员、我的特别代表兼联阿援助团团长德博拉 • 莱昂斯和我的个人特使让 • 阿尔诺，感谢他们在充满挑战的条件下继续致力于履行支持阿富汗政府和人民的承诺。